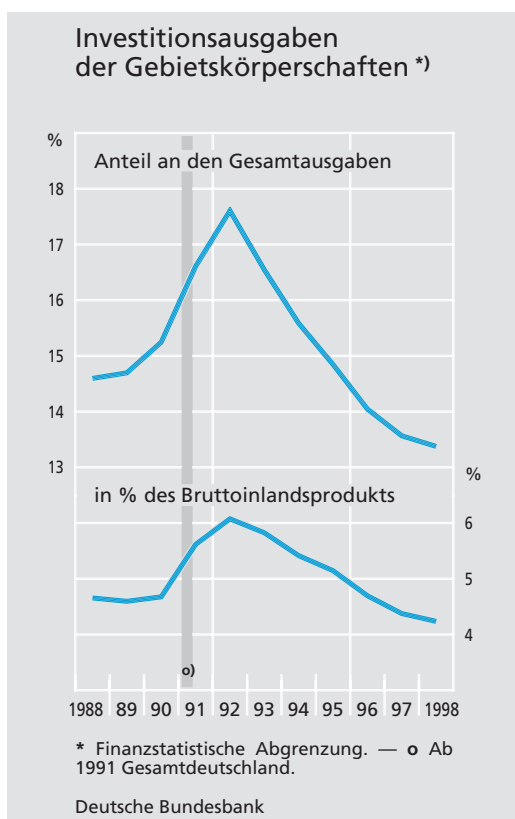


Entwicklung und Finanzierungs- aspekte der öffentlichen Investitionen

Unter den öffentlichen Ausgaben nehmen die Investitionen eine Sonderstellung ein. In haushaltswirtschaftlicher Sicht unterscheiden sie sich von den konsumtiven Ausgaben dadurch, daß sie – jedenfalls teilweise – das staatliche Vermögen vergrößern. Unter gesamtwirtschaftlichen Aspekten werden ihnen besondere wachstumsfördernde Effekte zugeschrieben. Auch werden sie wegen ihrer unmittelbaren Wirkungen auf den Wirtschaftskreislauf und ihrer Flexibilität nicht selten als geeignetes Instrument einer antizyklischen Finanzpolitik angesehen. Sowohl aus den haushaltswirtschaftlichen als auch den gesamtwirtschaftlichen Eigenschaften wird oftmals die Schlußfolgerung gezogen, daß eine Kreditfinanzierung von Investitionen unbedenklich, ja sogar erwünscht sein könnte. Die folgenden Ausführungen zeichnen die Entwicklung der staatlichen Investitionsausgaben¹⁾ seit Beginn dieses Jahrzehnts nach und setzen sich vor allem mit den Finanzierungsaspekten öffentlicher Investitionen auseinander. Sie verdeutlichen insbesondere, daß bei weitem nicht alle öffentlichen Investitionen das künftige Wachstumspotential vergrößern und daß ihre Kreditfinanzierung zu erheblichen zukünftigen Belastungen führen kann.

¹ Falls nicht anders vermerkt, ohne die wenig ins Gewicht fallenden Investitionsausgaben der Sozialversicherungen.



Zur Entwicklung der Investitionsausgaben der Gebietskörperschaften

Gesamtentwicklung

Nachdem das Gewicht der Investitionsausgaben in den achtziger Jahren tendenziell zurückgegangen war, ist es mit der deutschen Vereinigung zunächst deutlich gestiegen. In den neuen Bundesländern bestand vor allem in den Bereichen der Verkehrswege, der Stadt-sanierung und der kommunalen Ver- und Entsorgung ein erheblicher Nachholbedarf an öffentlichen Investitionen. Daneben war auch der Großteil der im öffentlichen Eigentum befindlichen Wohnungen sowie der Bildungseinrichtungen grundlegend zu sanieren. Die Investitionsausgaben in finanzstatistischer Abgrenzung (vgl. zu der Definition der öffentlichen Investitionen im einzelnen die Übersicht auf Seite 31) nahmen deshalb von gut

100 Mrd DM 1989 auf fast 190 Mrd DM 1992 sehr kräftig zu. Hiervon verpuffte freilich ein erheblicher Teil in dem starken Anstieg der Baupreise, der auch durch die staatlichen Aktivitäten bedingt war. Nachdem der dringlichste Nachholbedarf gedeckt war, setzte jedoch 1993 wieder ein Rückgang ein. Im Jahr 1998 lag der Anteil der öffentlichen Investitionsausgaben sowohl an den gesamten staatlichen Ausgaben als auch am Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Deutschland unter den 1989 verzeichneten Werten (vgl. nebenstehendes Schaubild).

Innerhalb der Investitionsausgaben hat sich das Gewicht von den eigenen Sachinvestitionen der Gebietskörperschaften hin zu den Finanzinvestitionen und den Maßnahmen zur Förderung privater Investitionen verschoben. Während 1989 die Sachinvestitionen noch 60 % der gesamten Investitionsausgaben stellten, waren es 1998 nur noch 54 %. Die größere Bedeutung der mittelbaren Investitionen geht vor allem auf die massive Förderung der privaten Investitionen in den neuen Bundesländern insbesondere in den ersten Jahren nach der Vereinigung zurück. Neben einer Ausweitung der Investitionszuschüsse haben vor allem der Bund und das ERP-Sondervermögen ihre Darlehensprogramme kräftig ausgeweitet.²⁾ Beträchtlich zugenommen haben

Aufteilung nach Arten

²⁾ Darüber hinaus erfolgte die öffentliche Förderung privater Investitionen in den neuen Bundesländern auch durch Steuervergünstigungen sowie durch eigene Darlehensprogramme der Förderbanken im Staatsbesitz, vor allem der Kreditanstalt für Wiederaufbau und der Deutschen Ausgleichsbank. Diese Maßnahmen sind jedoch nicht in den öffentlichen Investitionen enthalten. Vgl. hierzu im einzelnen: Deutsche Bundesbank, Fortschritte im Anpassungsprozeß in Ostdeutschland und der Beitrag der Wirtschaftsförderung, Monatsbericht, Juli 1995, S. 39 ff.

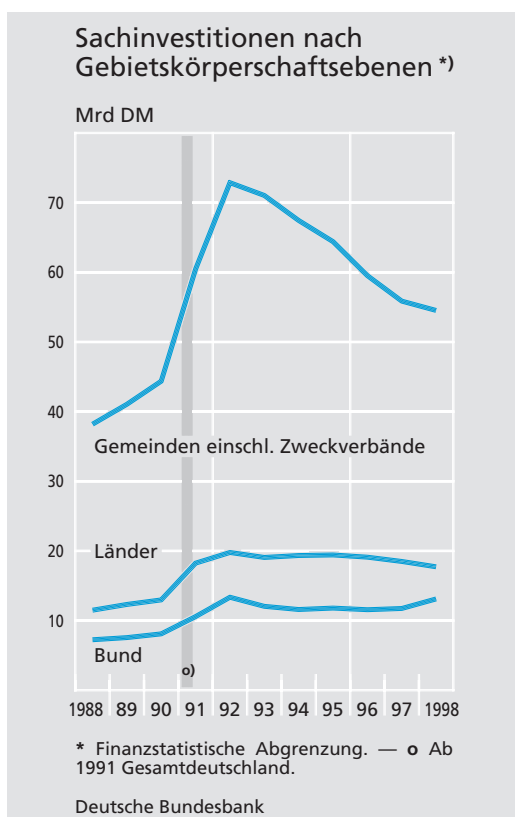
Zur Abgrenzung der staatlichen Investitionen in der Finanzstatistik und dem System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen

Die Finanzstatistik und die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) stellen zwei unterschiedliche Meßkonzepte dar. Während die Finanzstatistik die in den öffentlichen Haushalten verbuchten Transaktionen erfaßt und infolgedessen unter anderem nachweist, inwieweit die Planungen realisiert worden sind, gliedern die VGR die öffentlichen Finanzen in den Prozeß der gesamtwirtschaftlichen Leistungserstellung ein. Aufgrund dieser unterschiedlichen Ziele sind die Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand unterschiedlich abgegrenzt. Dies gilt nicht zuletzt für die Investitionen.

In der sektoralen Abgrenzung weichen beide Konzepte vor allem bei der Behandlung der öffentlichen Unternehmen voneinander ab. Diese sind in der Finanzstatistik enthalten, soweit es sich um sogenannte Bruttounternehmen handelt, bei denen alle Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsplänen der Gebietskörperschaften veranschlagt werden. In den VGR werden dagegen die öffentlichen Unternehmen dem Unternehmenssektor zugerechnet. Die sachliche Abgrenzung des Investitionsbegriffs in der Finanzstatistik ist recht weit gefaßt. Formal umfaßt sie die Hauptgruppen 7 (Baumaßnahmen) und 8 (Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen) des Gruppierungsplans gemäß § 10 des Haushaltsgrundsatzgesetzes. Dazu gehören die nichtmilitärischen Sachinvestitionen (Baumaßnahmen sowie der Erwerb von Immobilien und beweglichen Sachen, sofern sie eine im jeweils anzuwendenden Haushaltsrecht vorgesehene Wertgrenze übersteigen und längerfristig nutzbar sind), Zuschüsse für Investitionen sowie Finanzinvestitionen (Erwerb von Beteiligungen und Wertpapieren, Gewährung von Darlehen, Inanspruchnahme aus Gewährleistungen). Abschreibungen werden im Rahmen der an den Zahlungsströmen ausgerich-

teten Finanzstatistik grundsätzlich nicht erfaßt, da mit der Abnutzung von Anlagen keine Auszahlungen verbunden sind. Neben dem Umbau und Ausbau von bestehenden Anlagen werden auch Reparaturen als Investitionen klassifiziert, sofern sie die für Investitionen geltenden Wertgrenzen überschreiten. Bei der zeitlichen Zuordnung ist der Zeitpunkt der Verbuchung im Haushaltsplan maßgeblich, der weitgehend dem Auszahlungstermin entspricht.

In den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen umfaßt der Investitionsbegriff („Bruttoanlageinvestitionen“) nur die Sachinvestitionen, unter die die Baumaßnahmen sowie der Erwerb abzüglich der Veräußerung von Land und Anlagen zu subsumieren sind. Es werden – mit Ausnahme des Tiefbaus – Abschreibungen ausgewiesen. Im Hinblick auf den Tiefbau wird ein bestimmter Prozentsatz der Bauausgaben als Reparaturkosten in den laufenden Sachaufwand umgesetzt. Investitionszuschüsse werden in den VGR als Vermögensübertragungen erfaßt. Finanzinvestitionen werden nicht als defizitwirksame Ausgaben, sondern als finanzielle Transaktionen, das heißt als Tausch von staatlichen Finanzaktiva, behandelt. Die zeitliche Erfassung richtet sich in den VGR nach dem Produktionsprinzip: Ausrüstungen und Bauten werden nach Maßgabe des Produktionsfortschritts als Investition nachgewiesen, auch wenn sie in der betrachteten Periode noch nicht bezahlt worden sind. Der Rückgriff auf die VGR erscheint vor allem für gesamtwirtschaftliche Analysen sowie für längerfristige Untersuchungen und für internationale Vergleiche vorteilhaft, da diese Datenreihen für einen längeren Zeitraum ohne größere konzeptionelle Veränderungen erfaßt wurden und international weitgehend vergleichbar sind.



auch die Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen. Dem stand freilich besonders in den letzten Jahren ein noch weitaus größeres Privatisierungsvolumen vor allem des Bundes gegenüber, so daß sich das staatliche Beteiligungsvermögen per saldo in erheblichem Umfang verringerte.

Der Rückgang der Sachinvestitionen – des „Kernbereichs“ der öffentlichen Investitionen – war somit ab 1993 besonders ausgeprägt. Ausschlaggebend war die Abnahme der kommunalen Sachinvestitionen, die 1998 um ein Viertel unter dem Niveau des Jahres 1992 lagen. Trotz dieses starken Rückgangs zeichneten die Gemeinden mit 55 Mrd DM immer noch für annähernd zwei Drittel aller Sachinvestitionen verantwortlich. Sie sind damit die für die Entwicklung der öffentlichen

Infrastruktur wichtigste Haushaltsebene.³⁾ Die Sachinvestitionen der Länder sind um ein Zehntel auf 18 Mrd DM zurückgegangen. Dagegen erreichte der Bund im vergangenen Jahr nach vorübergehenden leichten Kürzungen wieder das Sachinvestitionsvolumen des Jahres 1992 (knapp 14 Mrd DM), wobei insbesondere die Baumaßnahmen im Rahmen des Regierungsumzugs nach Berlin ins Gewicht fielen (vgl. nebenstehendes Schaubild).

Einen eher methodischen Grund für den Rückgang der Sachinvestitionen stellt die in den letzten Jahren verstärkt zu beobachtende Ausgliederung von zuvor als Bruttobetriebe geführten Einrichtungen insbesondere im Bereich der Ver- und Entsorgung aus den Kernhaushalten der Gemeinden dar. Nach einer Umwandlung in Eigenbetriebe oder bei weitergehenden Formen der Ausgliederung werden diese durch einen hohen Investitionsbedarf gekennzeichneten Einrichtungen nicht mehr in den öffentlichen Haushalten nachgewiesen. Dieser Teil des Rückgangs deutet somit nicht auf eine Vernachlässigung der Infrastruktur hin, sondern ist lediglich auf die Erfassungsgrenzen der Finanzstatistik zurückzuführen.⁴⁾ Allerdings dürften solche Ausgliederungen nur den kleineren Teil des Investitions-

Gründe für den Rückgang: Ausgliederungen und ...

Sachinvestitionen nach Haushaltsebenen

³ Das Gewicht der Gemeinden relativiert sich allerdings erheblich, wenn man auf die Finanzierung dieser Ausgaben abstellt. Zieht man von den gesamten Investitionsausgaben (einschließlich der Finanzinvestitionen und der Investitionsförderungsmaßnahmen) einer Haushaltsebene die Vermögenszuweisungen von anderen Ebenen ab, so ist der Bund der wichtigste Financier öffentlicher Investitionen. Die Gemeinden liegen hier noch hinter den Ländern.

⁴ Eine gleiche Wirkung können die in jüngerer Zeit entwickelten Modelle privater Finanzierung öffentlicher Investitionen (Leasing etc.) haben.

rückgangs von annähernd 5 % pro Jahr seit 1992 erklären.

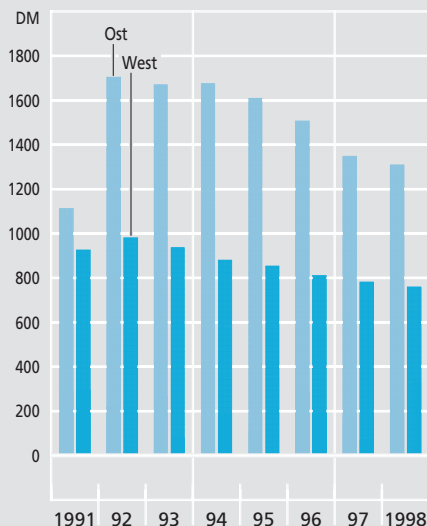
*... angespannte
Kommunal-
finanzen*

Stärker wirkte sich die angespannte Haushaltslage der Gemeinden aus. Nicht zuletzt infolge der knapper bemessenen Zuweisungen der Länder und der – auch arbeitsmarktbedingt – tendenziell wachsenden Belastung der Ausgabenseite sank der Überschuß in der laufenden Rechnung der kommunalen Etats, der (nach Abzug der Tilgungen) als Eigenmittelbeitrag der Gemeinden zur Investitionsfinanzierung zur Verfügung steht. Hierauf mußten die Kommunen schon aus haushaltsrechtlichen Gründen mit einer Begrenzung ihrer Investitionen reagieren. Erleichtert wurde diese Ausgabenpolitik dadurch, daß die Infrastruktur in zahlreichen westdeutschen Gemeinden inzwischen ein relativ hohes Niveau erreicht hat und Neuinvestitionen deshalb nur noch begrenzt notwendig erscheinen. Dies heißt freilich nicht, daß ein länger anhaltender Rückgang des Gewichts der Investitionsausgaben gesamtwirtschaftlich verkraftbar wäre. Langfristig drohen Konsolidierungsschäden, wenn die von der Wirtschaft benötigte öffentliche Infrastruktur aufgrund von unterlassenen Investitionen veraltet. Nach Erhebungen des Deutschen Instituts für Urbanistik dürfte der Ersatzbedarf in den neunziger Jahren rund zwei Drittel des gesamten kommunalen Investitionsbedarfs in Anspruch genommen haben.⁵⁾

*Unterschiede
zwischen den
alten und
neuen Ländern*

Ein Rückgang der Sachinvestitionen ab 1993 war sowohl in den alten als auch in den neuen Bundesländern zu verzeichnen. Nach Anlaufschwierigkeiten im Jahr 1991 wurden 1992 in Ostdeutschland die Pro-Kopf-Sachin-

Sachinvestitionen pro Kopf
in den west- und ostdeutschen
Bundesländern *)



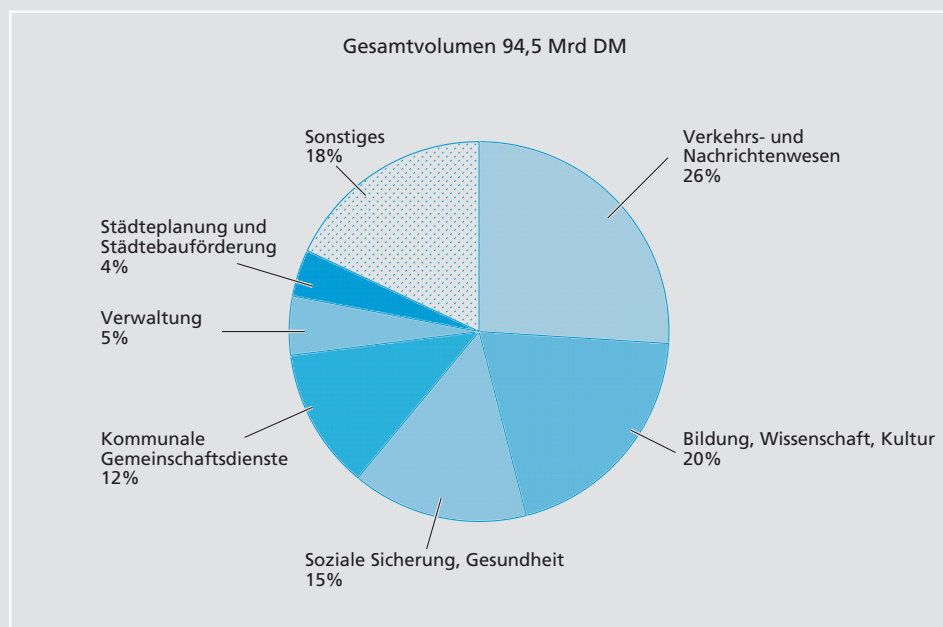
* Finanzstatistische Abgrenzung. Erfasst sind die Sachinvestitionen der Länder und Gemeinden ohne Zweckverbände. Westdeutsche Länder einschl. Berlin.

Deutsche Bundesbank

vestitionen der Länder und ihrer Gemeinden kräftig gesteigert. Sie übertrafen damit das Westniveau um gut 70 %. In den Jahren 1993 und 1994 sanken dann die Investitionen im Westen stärker, so daß sich der Vorsprung der östlichen Bundesländer auf gut 90 % vergrößerte. Nachdem der dringlichste Infrastrukturbedarf gedeckt war (und sich zugleich manches Investitionsprojekt als überdimensioniert herausgestellt hatte), gingen in den Folgejahren die Pro-Kopf-Sachinvestitionen im Osten deutlich stärker zurück. Die „Investitionsintensität“ blieb dennoch wesentlich höher als im Westen, so daß der erwünschte Aufholprozeß in den neuen Bun-

5 Vgl.: Reidenbach, Michael et al., Der kommunale Investitionsbedarf in den neunziger Jahren, Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Berlin 1992, S. 274f.

Sachinvestitionen nach Verwendungsbereichen im Jahr 1996 *)



* Finanzstatistische Abgrenzung, einschließlich der Sachinvestitionen der Sozialversicherungen.

Deutsche Bundesbank

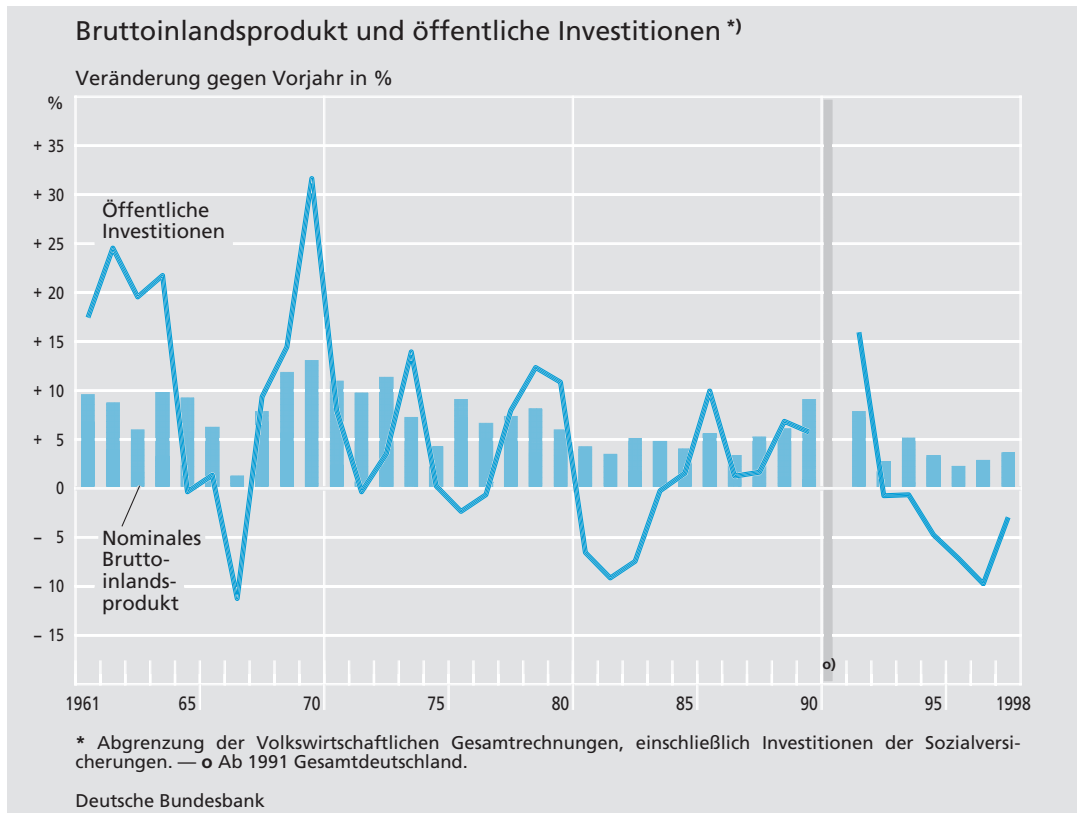
desländern anhielt (vgl. im einzelnen das Schaubild auf Seite 33).

*Aufteilung
nach Verwen-
dungsbereichen*

Eine Aufteilung nach Verwendungsbereichen (einschl. der Sachinvestitionen der Sozialversicherungen) zeigt, daß das Verkehrs- und Nachrichtenwesen, das insbesondere den öffentlichen Straßenbau umfaßt, den weitaus größten Einzelposten darstellt. Im Jahr 1996 (neuere Angaben stehen nicht zur Verfügung) entfielen hierauf 26 % der Gesamtausgaben (im Vergleich zu fast 29 % zehn Jahre zuvor).⁶⁾ Bildung, Wissenschaft und Kultur hatten mit 20 % ebenfalls einen erheblichen Anteil. Hierbei waren die allgemeinbildenden Schulen sowie die Hochschulen von besonderer Bedeutung. Das Gewicht dieses Aufgabenbereichs ist in den letzten zehn Jahren um vier Prozentpunkte gestiegen, worin sich

unter anderem die Mehraufwendungen widerspiegeln, die durch die Garantie von Kindergartenplätzen ausgelöst wurden. Für den Bereich Soziale Sicherung und Gesundheit, der vor allem Krankenhäuser und Sportanlagen umfaßt, wurde 1996 ein Anteil von 15 % ausgewiesen. Auch dessen Bedeutung hat etwas zugenommen, wobei die Krankenhäuser einen Investitionsschwerpunkt bildeten. Deutlich zurückgegangen ist dagegen der Anteil der kommunalen Gemeinschaftsdienste, und zwar um fast vier Prozentpunkte auf 12 %. Daraus ist freilich nicht auf eine gleichermaßen sinkende Bedeutung der gesamten Sachinvestitionen in diesem Aufga-

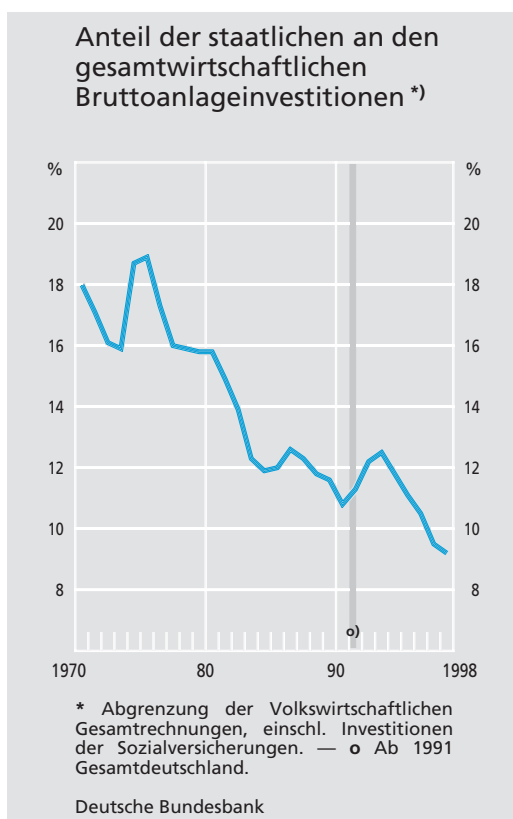
⁶ Auch bei den Investitionszuschüssen besitzt dieser Bereich ein großes Gewicht. Vor allem die umfangreichen Investitionen der Bahn werden größtenteils auf diesem Wege finanziert.



benbereich zu schließen, der mit der Abfallbeseitigung und der Wasserwirtschaft auch wichtige Aufgaben des Umweltschutzes umfaßt. Vielmehr dürfte sich hier die – bereits erwähnte – Ausgliederung kommunaler Einrichtungen aus den Haushalten besonders stark ausgewirkt haben. Auf die Verwaltung sowie Städteplanung und Städtebauförderung entfallen nur 5 % beziehungsweise 4 % der Sachinvestitionen. Unter der Rubrik „Sonstiges“, deren Anteil sich auf 18 % beläuft, werden vor allem das nicht besonderen Aufgabenbereichen zuzuordnende Grundvermögen sowie die Investitionen der Bruttobetriebe subsumiert.

stigen Betrachtung der öffentlichen Investitionen in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) zeigt sich ein solches Reaktionsmuster nicht. Eine anti-zyklische Entwicklung der öffentlichen Investitionen ist bei längerfristiger Betrachtung – entgegen dem Ansatz des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes von 1967 – nicht erkennbar. Vielmehr sind die Veränderungs-raten der staatlichen Bruttoinvestitionen mit denen des BIP positiv korreliert (vgl. obenstehendes Schaubild). Eine plausible Erklärung hierfür ist vor allem in den (bereits erwähnten) Finanzierungszwängen der Gemeinden als des wichtigsten öffentlichen Investors zu sehen. In rezessiven Phasen erbringen die konjunkturbedingt recht stark schwankenden Steuereinnahmen kein ausreichendes Aufkommen, um eine Zunahme der öffentlichen

Mitunter wird der Einsatz öffentlicher Investitionen als Mittel zur Dämpfung zyklischer Schwankungen gefordert. In einer längerfri-



Investitionen finanzieren zu können. Hinzu kommt, daß auch die Investitionszuweisungen der Länder nicht verstetigend gewirkt haben.

Anteil an den gesamtwirtschaftlichen Anlageinvestitionen

Freilich waren die staatlichen Investitionen weniger konjunkturreegibel als die des Unternehmenssektors. So ist in den Abschwungphasen 1974/75 und 1992/93 der Anteil der staatlichen an den gesamtwirtschaftlichen Bruttoanlageinvestitionen deutlich gestiegen. Lediglich in der wirtschaftlichen Schwächeperiode der Jahre 1980/82 sind die staatlichen Investitionen stärker zurückgegangen als die der Unternehmen. Dies beruhte jedoch auch darauf, daß gerade zu Beginn der Schwächephase ein 1977 aufgelegtes staatliches Konjunkturprogramm („Programm für Zukunftsinvestitionen“) auslief.⁷⁾ Im längerfri-

stigen Trend hat sich freilich die Bedeutung des Staates im Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Investitionen erheblich verringert. Während die öffentlichen Bruttoanlageinvestitionen 1970 noch rund 4½ % des BIP betrugten, waren es im vergangenen Jahr nur noch knapp 2 %. Dagegen blieb die Quote der Unternehmensinvestitionen mit annähernd einem Fünftel relativ konstant. Infolgedessen hat sich der Anteil der öffentlichen an den gesamtwirtschaftlichen Bruttoanlageinvestitionen seit 1970 von 18 % auf gut 9 % halbiert (vgl. nebenstehendes Schaubild). Staatliche Investitionen sind – wie auch die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen – als gesamtwirtschaftliche Steuerungsgröße recht problematisch. Neben den Schwierigkeiten eines richtigen „timings“ stellen Konjunkturprogramme grundsätzlich keine geeignete Therapie dar, wenn die wirtschaftliche Schwäche von der Angebotsseite her verursacht worden ist.

In den wichtigsten EU-Mitgliedstaaten verlief die Entwicklung in jüngerer Zeit ähnlich wie in Deutschland. Nachdem von Mitte der achtziger bis zum Beginn der neunziger Jahre der Anteil der staatlichen Bruttoinvestitionen am BIP (in der Abgrenzung der VGR) im wesentlichen konstant geblieben war oder sich sogar noch erhöht hatte, setzte danach nicht zuletzt infolge der Bemühungen um einen Abbau der staatlichen Defizite ein deutlicher Rückgang ein. Die staatliche Investitionsquote

Entwicklung in der EU

7 Die Abwicklung dieses Programms deckt deutlich die Schwierigkeiten des richtigen „timings“ antizyklischer finanzpolitischer Maßnahmen auf, da die Investitionen gerade in einem Zeitraum nachfragewirksam wurden, in dem auch der Anteil der privaten Investitionen am BIP stieg.

sank in der Europäischen Union von 1991 bis 1998 um 0,8 Prozentpunkte auf 2,2%.⁸⁾ In Deutschland erhöhte sie sich infolge der Vereinigung zwar noch bis 1992, sie nahm danach aber stark ab und wies 1998 mit 1,8% einen der niedrigsten Werte auf. Eine geringere Quote verzeichneten nur Belgien, Dänemark, Schweden und Großbritannien (wobei in diesem Land das Vordringen der privaten Finanzierung öffentlicher Investitionen eine beträchtliche Rolle spielte). Relativ stark fallen die Investitionen in den südeuropäischen Staaten Spanien, Portugal und Griechenland ins Gewicht. Diese Länder erhalten zur Verbesserung ihrer geringer entwickelten Infrastruktur hohe Zuweisungen aus den europäischen Strukturfonds und dem Kohäsionsfonds.

Staatliche Bruttoinvestitionen

in % des BIP			
Land	1991	1997	1998 ⁸⁾
Belgien	1,3	1,4	1,4
Dänemark	1,5	1,9	1,7
Deutschland	2,6	1,9	1,8
Finnland	3,7	3,1	2,9
Frankreich	3,4	2,8	2,8
Griechenland	4,8	5,2	3,7
Großbritannien	2,4	1,3	1,2
Irland	2,1	2,4	2,5
Italien	3,3	2,3	2,9
Luxemburg	4,9	4,7	4,4
Niederlande	2,7	2,5	2,6
Österreich	3,2	2,0	2,0
Portugal	3,3	4,3	4,1
Schweden	3,0	1,8	1,1
Spanien	4,8	3,0	3,4
EU-15	3,0	2,2	2,2

Quelle: Europäische Kommission.

Deutsche Bundesbank

Zur Finanzierung öffentlicher Investitionen

*Ursprüngliche
Regelung einer
objektbezo-
genen Kredit-
finanzierung ...*

Bereits sehr früh wurden sowohl in der Finanzwissenschaft als auch in der Haushaltspraxis die Investitionsausgaben als eine besondere Kategorie behandelt, die als „Ausgaben zu werbenden Zwecken“ in ihrer Wirkung über die laufende Haushaltsperiode hinausgehen und zur Vermehrung des Staatsvermögens beitragen. Daraus wurde der Schluß gezogen, daß für diese Ausgaben eine Kreditfinanzierung in Frage kommen könne – im Gegensatz zu den „gewöhnlichen“ Ausgaben, die durch laufende Einnahmen zu finanzieren seien. In der ursprünglichen, aus der Weimarer Verfassung übernommenen Regelung des Grundgesetzes (Artikel 115) wurde festgelegt, daß „im Wege des Kredits Geld-

mittel nur bei außergewöhnlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken beschafft werden (dürfen)“.

Mit dem Vordringen konjunkturpolitischer Konzeptionen für die Finanzpolitik, wie sie in dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz ihren Ausdruck fanden, wurde jedoch dieser traditionelle objektgebundene Deckungsgrundsatz durch eine situationsbezogene Betrachtungsweise ergänzt. In Artikel 109 GG erhielt der wirtschaftspolitische Imperativ einer Bindung der Haushaltswirtschaft an die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Verfassungsrang. Gleichzeitig wurde die Regelung des Artikels 115 GG angepaßt.

*... wurde
durch stärker
situations-
bezogene Re-
gelung ergänzt*

⁸⁾ Die Angaben für 1998 sind von der Europäischen Kommission geschätzt.

Als Obergrenze der Kreditaufnahme des Bundes ist zwar grundsätzlich die Summe der Investitionen maßgeblich, doch kann diese Grenze bei einer „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ überschritten werden. Die Norm des Artikels 115 GG bezieht sich allein auf den Bund. Die Bundesländer haben jedoch ebenfalls entsprechende Regelungen in ihren Verfassungen beziehungsweise Haushaltsordnungen vorgenommen. Lediglich für die Gemeinden bleibt die Kreditaufnahme strikt an die Durchführung von Investitionsmaßnahmen gebunden und unterliegt noch zusätzlichen haushaltsrechtlichen Beschränkungen.

*Argumente für
eine Kredit-
finanzierung
der Investi-
tionen und ...*

Die in Artikel 115 GG verankerte Zulässigkeit der Kreditfinanzierung in Höhe der Investitionen wird letztlich mit dem Argument der Lastenverschiebung begründet. Danach werden durch Investitionen öffentliche Kapitalgüter bereitgestellt, die in zukünftigen Perioden Nutzen stiften. Zugleich kann das Wachstum des Produktionspotentials gefördert und damit auch die Einkommensbasis künftiger Generationen verbreitert werden. Die Investitionen sind bei dieser Sichtweise im Gegensatz zu Konsumausgaben durch künftige Erträge sowohl für den Staat als auch dessen Bürger gekennzeichnet. Somit wird es für gerechtfertigt gehalten, sie durch Kredite zu finanzieren, deren Bedienung durch Steuerzahlungen künftiger Generationen als Entgelt für die Nutzung der übernommenen öffentlichen Kapitalgüter getragen wird („pay as you use“). Die Bedienung der Schulden würde durch die verbreiterte Einkommensbasis erleichtert. Diese intergenerativen und gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkte wer-

den durch Argumente ergänzt, die auf die langfristige Tragbarkeit der Haushaltspolitik abstellen. In Analogie zur privatwirtschaftlichen Bilanzanalyse wird die Haushaltsentwicklung dann als „sustainable“ angesehen, wenn im Zeitverlauf die Forderung nach Reinvermögensneutralität nicht verletzt wird, das heißt, wenn der Neuverschuldung durch Nettoinvestitionen geschaffene Vermögenswerte in gleicher Höhe gegenüberstehen.

Diese Begründung für eine Kreditfinanzierung öffentlicher Investitionen ist jedoch nicht durchweg stichhaltig. Schon die Aussage, daß nur durch eine solche Finanzierung ein intertemporaler Lastenausgleich zwischen den Generationen sichergestellt werde, ist fraglich. Für die Definition intergenerativer Äquivalenz finden sich in der Literatur verschiedene Konzepte. So könnte eine im Zeitablauf gleichbleibende Nettobelastung der Generationen als erfüllt angesehen werden, wenn das Verhältnis zwischen den Finanzierungskosten der öffentlichen Investitionen pro Einwohner und dem Ertrag aus dem Kapitalstock des Staates pro Einwohner in allen Perioden konstant ist. Zu den Finanzierungskosten zählen im Fall der Steuerfinanzierung der Aufwand für Nettoinvestitionen und im Fall der Kreditfinanzierung die – ebenfalls aus dem Steueraufkommen zu erbringenden – Zinszahlungen auf die Staatsschuld, über die der Aufbau des Kapitalstocks erfolgte. Wenn sich die Volkswirtschaft in einem langfristigen Wachstumsgleichgewicht befindet, kann die genannte Bedingung für beide Finanzierungsalternativen erfüllt werden.

*... Gegen-
argumente*

Finanzierung öffentlicher Investitionen und intergenerativer Belastungsvergleich

Werden öffentliche Investitionen mit Krediten finanziert, müssen die Steuern langfristig hinreichend hoch sein, damit die Zinszahlungen geleistet werden können. Andererseits müssen die Steuern im Falle der Steuerfinanzierung die laufenden öffentlichen Investitionen auf Dauer finanzieren können. Unter bestimmten Voraussetzungen läßt sich langfristig unabhängig von der Art der Finanzierung öffentlicher Investitionen ein zwischen den Generationen gleichmäßiges Verhältnis der durch die Investitionen bzw. durch den Schuldendienst hervorgerufenen Steuerbelastung zum Ertrag der öffentlichen Investitionen erreichen. Wird unterstellt, daß langfristig ein konstanter Bedarf an öffentlichen Investitionen pro Kopf besteht, ist jedoch das langfristige Niveau der Belastung mit Steuern im Falle der Kreditfinanzierung höher als im Falle der Steuerfinanzierung.

Der Staat muß mit der Kreditaufnahme in der Periode t (der Veränderung der Staatsschuld $B_{t+1} - B_t$) und den Steuereinnahmen T_t die öffentlichen Investitionen $K_{t+1}^{\circ} - K_t^{\circ}$ und die Zinsausgaben auf die Staatsschuld rB_t in der Periode t finanzieren. Somit lautet die Budgetrestriktion des Staates (unter Vernachlässigung der sonstigen öffentlichen Ausgaben):

$$(1) T_t + (B_{t+1} - B_t) = (K_{t+1}^{\circ} - K_t^{\circ}) + rB_t.$$

Das öffentliche Kapital erwirtschaftet einen Ertrag uK_t° , welcher dem privaten Sektor zufließt. Es wird eine konstante Ertragsrate u und ein konstantes Wachstum von Bevölkerung und Arbeitsproduktivität (technischer Fortschritt) mit den Raten n bzw. a unterstellt. Dann ist langfristig der Zinssatz r konstant, das Volkseinkommen wächst mit der Rate $g = n+a$, und alle Größen pro Kopf wachsen mit der Rate des technischen Fortschritts – dadurch ist das sich langfristig einstellende Wachstumsgleichgewicht der Volkswirtschaft (der "steady state") charakterisiert. Somit kann im langfristigen Wachstumsgleichgewicht die Budgetrestriktion wie folgt näherungsweise ausgedrückt werden:

$$(2) \tau_t = (r - g)b_t + gk_t^{\circ}$$

1 Gleichung (2) kann wie folgt interpretiert werden: Die langfristig notwendige Steuerlast pro Kopf ergibt sich aus der Summe aus Primärsaldo $(r-g)b_t$ und staatlichen Nettoinvestitionen pro Kopf gk_t° . — 2 Diese Aussage gilt nur im sich langfristig einstellenden Wachstumsgleichgewicht. Wenn hingegen der Fall einer jungen Volkswirtschaft betrachtet wird, die sich ihren gleichgewichtigen Kapitalstock erst aufbauen muß, oder wenn sich kurzfristig ein er-

wobei b_t , k_t° und τ_t für den Schuldenstand, den öffentlichen Kapitalbestand und die Steuerbelastung stehen – jeweils in Größen pro Kopf. ¹⁾ Da im langfristigen Wachstumsgleichgewicht k_t° und τ_t mit derselben Rate wachsen, muß auch das Verhältnis zwischen Steuerlast und Ertrag des öffentlichen Kapitals $\tau_t/(uk_t^{\circ})$ konstant bleiben, unabhängig von der Art der Finanzierung öffentlicher Investitionen. ²⁾

Die Änderung der Steuerbelastung im langfristigen Gleichgewicht als Folge der Veränderung der endogenen und exogenen Größen kann mit Hilfe des totalen Differentials von (2) approximiert werden:

$$(3) \Delta\tau_t = b_t\Delta r + r\Delta b_t - g\Delta b_t + g\Delta k_t^{\circ}$$

Bei reiner Kreditfinanzierung gilt $\Delta b_t = \Delta k_t^{\circ}$, so daß sich (3) als

$$(4) \Delta^K\tau_t = b_t\Delta^K r + r\Delta k_t^{\circ}$$

schreiben läßt. ³⁾ Bei reiner Steuerfinanzierung gilt $\Delta b_t = 0$. Dann wird (3) zu

$$(5) \Delta^{St}\tau_t = b_t\Delta^{St} r + g\Delta k_t^{\circ}.$$

Die Differenz zwischen (4) und (5) gibt die Differenz der Belastung zwischen reiner Kreditfinanzierung und reiner Steuerfinanzierung wieder:

$$(6) \Delta^K\tau_t - \Delta^{St}\tau_t = b_t(\Delta^K r - \Delta^{St} r) + (r - g)\Delta k_t^{\circ}.$$

Es kann als gesichert gelten, daß langfristig der Zinssatz r über der Wachstumsrate des Volkseinkommens g liegt. Darüber hinaus wird bei reiner Kreditfinanzierung der Kapitalmarkt in der Regel zusätzlich belastet, so daß der neue gleichgewichtige Zinssatz in diesem Fall größer als bei reiner Steuerfinanzierung ist und somit $\Delta^K r > \Delta^{St} r$ gilt. Also ist die Differenz in (6) größer als Null. Das langfristige Niveau der Steuerbelastung ist bei reiner Kreditfinanzierung höher als bei reiner Steuerfinanzierung.

höherer Nettoinvestitionsbedarf ergibt und sich damit die Wachstumsrate von k_t° erhöht, gilt sie nicht mehr. Dies betrifft auch den Fall eines Wechsels der Finanzierungsstruktur. — 3 Δ^K und Δ^{St} bezeichnen die sich bei reiner Kredit- bzw. Steuerfinanzierung ergebenden absoluten Änderungen. Für Änderungen, die sich hinsichtlich der Finanzierungsform nicht unterscheiden, wird das einfache Symbol Δ verwendet.

Indes ist langfristig das Niveau der Steuerlast bei Kreditfinanzierung höher als bei Steuerfinanzierung (siehe die Übersicht auf Seite 39). Freilich gilt dies nur in dem sich auf lange Sicht einstellenden Wachstumsgleichgewicht, in dem der öffentliche Kapitalstock in demselben Maße wie das Volkseinkommen wächst. Wenn ein erstmaliger oder zusätzlicher Investitionsbedarf entsteht und sich die öffentliche Kapitalbildung kurzfristig beschleunigt, wird in der Anpassungsperiode an ein neues Wachstumsgleichgewicht die gegenwärtige Generation bei Steuerfinanzierung stärker belastet als bei Kreditfinanzierung. Eine stärkere Belastung der gegenwärtigen Generation in der Anpassungsperiode tritt auch dann ein, wenn ein Wechsel zu einer verstärkten Steuerfinanzierung erfolgt. Ein Abwägen zwischen den Finanzierungsalternativen impliziert somit ein Urteil darüber, wie die Wohlfahrt kommender Generationen im Verhältnis zur jetzigen Generation bewertet wird. Dabei ist auch in Betracht zu ziehen, daß die fiskalische Belastung zukünftiger Generationen vor allem durch die demographische Entwicklung ohnehin stark steigen wird.⁹⁾ Um die künftigen Belastungen insgesamt zu begrenzen, wäre deshalb eher eine verstärkte Steuerfinanzierung von Investitionen angemessen.

Hinsichtlich der Wachstumswirkung öffentlicher Investitionen, die eine Kreditfinanzierung rechtfertigen könnte, ergibt sich ebenfalls ein differenziertes Bild. Die in Artikel 115 GG sehr weit gezogene Abgrenzung für die Investitionsausgaben (die der finanzstatistischen Abgrenzung gemäß der Übersicht auf Seite 31 entspricht) enthält Komponenten, bei denen wachstumsfördernde Wirkun-

gen fraglich oder gar nicht vorhanden sind. Dies gilt beispielsweise für Finanzinvestitionen in Form eines Beteiligungserwerbs.¹⁰⁾ Investitionsförderungsmaßnahmen in Form von Zuschüssen und zinsverbilligten Darlehen sind insoweit nicht wachstumsfördernd, als sie lediglich zu „Mitnahmeeffekten“ führen. Haben die Finanzierungshilfen subventionierenden Charakter, so könnten sie sogar wachstumsschädlich sein, weil sie öffentliches und privates Kapital binden, das in anderer Verwendung höhere Erträge erwirtschaften könnte.

Auch Sachinvestitionen erhöhen nicht durchweg das Wachstumspotential. Dies gilt nur für die Nettoinvestitionen, nicht aber für den Teil, der auf Ersatzinvestitionen entfällt und das bestehende Niveau der Leistungsabgabe des öffentlichen Kapitalstocks lediglich aufrecht erhält. Dieser läßt sich zudem in das Produktiv- und das Konsumvermögen (das beispielsweise öffentliche Freizeit- und Sporteinrichtungen sowie Einrichtungen der Altenpflege umfaßt) unterteilen. Letzteres stellt zwar einen Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge dar, trägt aber kaum zur Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Wachstumsmöglichkeiten bei.

Selbst hinsichtlich der Investitionen in staatliche Infrastruktureinrichtungen sind gewisse Vorbehalte angebracht. So sind Investitionen für den Umweltschutz unbeschadet ihrer Notwendigkeit weniger „produktiv“ im üblichen

9 Vgl. hierzu: Deutsche Bundesbank, Die fiskalische Belastung künftiger Generationen – eine Analyse mit Hilfe des Generational Accounting, Monatsbericht, November 1997, S. 17 ff.

10 Vorstellbar sind im Gegenteil effizienzsteigernde Effekte durch Deinvestition mittels Privatisierung.

Untersuchungen über die Produktivitätseffekte öffentlicher Infrastrukturinvestitionen

In Untersuchungen über die Produktivitätseffekte öffentlicher Infrastrukturinvestitionen wird der Zusammenhang zwischen der Ausstattung mit öffentlichen Infrastruktureinrichtungen und den Kosten oder den Grenzerträgen der Unternehmen in zeitlichen, sektoralen und regionalen Vergleichen analysiert. Methodisch kann man zwischen reinen Zeitreihenstudien und Panelanalysen, in denen mit Quer- und Längsschnittdaten gearbeitet wird, unterscheiden.

Kitterer/Schlag (1995) untersuchen in einem reinen Längsschnittsdesign den Effekt öffentlicher Infrastrukturinvestitionen auf die Kosten (die Summe aus Kapital- und Lohnkosten) im privaten Unternehmenssektor der alten Bundesrepublik. Sie verwenden ein Fehlerkorrekturmodell und schätzen, daß eine Erhöhung der Ausgaben für öffentliche Investitionen mit keiner nennenswerten Kostensenkung im Unternehmenssektor einhergeht.

Zu insgesamt günstigeren Ergebnissen kommen Panelstudien, in denen der private Produktionssektor nach Regionen oder Industriezweigen disaggregiert wird, wobei sich zum Teil jedoch bedeutende Unterschiede zwischen den Querschnittseinheiten ergeben. So weist die nach vier Sektoren gegliederte Panelstudie von Conrad/Seitz (1992) Werte für die Kostenelastizitäten zwischen +0,02 für den Dienstleistungssektor und -0,36 für das Verarbeitende Gewerbe aus. In der nach Bundesländern gegliederten Panelstudie von Seitz/Licht (1995) zeigen sich die größten Kostenelastizitäten in Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen (mit Werten um -0,35) und die geringsten in den Stadtstaaten Hamburg (-0,10) und Bremen (-0,02). In ihrer nach westdeutschen Bundesländern gegliederten Panelstudie kommen Kellermann/Schlag (1998) zu dem Ergebnis, daß eine Erhöhung der Infrastrukturausgaben um 1 % die Wertschöpfung im privaten Sektor

der alten Bundesländer um 0,2 % erhöht, mit nur geringfügiger Varianz zwischen den Ländern.

Der gegenwärtige Stand der Diskussion erlaubt sicher kein abschließendes Urteil über das Ausmaß der Produktivitätseffekte öffentlicher Infrastrukturinvestitionen. Die zum Teil großen Unterschiede in den geschätzten Kosten- und Produktionselastizitäten zwischen den Querschnittseinheiten in Paneldesigns einerseits und die vernachlässigbar geringen Effekte in reinen Längsschnittstudien andererseits legen eine vorsichtige Interpretation der Schätzungen nahe. Immerhin deuten die Ergebnisse darauf hin, daß die öffentlichen Infrastrukturinvestitionen einen – wenn auch begrenzten – Beitrag zur Wertschöpfung und zur Kostensenkung im privaten Sektor leisten.

Literatur:

Conrad, K./H. Seitz (1992): The „Public Capital Hypothesis“. The Case of Germany, *Recherches Economiques de Louvain* 58, S. 309–327.

Kellermann, K./C.-H. Schlag (1998): Produktivitäts- und Infrastruktureffekte öffentlicher Sachinvestitionen, *Kredit und Kapital* 31 (3), S. 315–342.

Kitterer, W./C.-H. Schlag (1995): Sind öffentliche Investitionen produktiv? Eine empirische Analyse für die Bundesrepublik Deutschland, *Finanzarchiv* 52, S. 460–477.

Seitz, H. (1995): Public Infrastructure Capital Employment and Private Capital Formation, *OECD Job Study: Investment, Productivity and Employment*, Paris, S. 123–154.

Seitz, H./G. Licht (1995): The Impact of Public Infrastructure Capital on Regional Manufacturing Production Cost, *Regional Studies* 29 (3), S. 231–240.

Sinne. Überdies dürften die Sachinvestitionen des Staates auch Kapitalgüter umfassen, die durch private Anbieter effizienter bereitgestellt und unterhalten werden könnten. Grundsätzlich gilt, daß öffentliche Kapitalgüter um so wachstumsträchtiger sind, je stärker sie in einem komplementären Verhältnis zu den privaten Investitionen stehen. Ihre Wirkung ist somit von den jeweiligen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen abhängig. Untersuchungen über den Einfluß staatlicher Infrastrukturmaßnahmen in den vergangenen Jahren in Deutschland kommen zu recht unterschiedlichen Ergebnissen. In der Tendenz wird ihnen jedoch ein produktivitätssteigernder Effekt attestiert (vgl. hierzu die Übersicht auf Seite 41).

Auch Konsumausgaben können wachstumsfördernd sein

Sind somit bei weitem nicht alle Investitionen – vor allem in der weiten Abgrenzung des Artikels 115 GG – wachstumsfördernd, so gehen andererseits von einem Teil der dem Staatskonsum zugerechneten Ausgaben produktivitätssteigernde Effekte aus. Dies gilt insbesondere für die Ausgaben für Bildung und Wissenschaft, die teilweise als Investitionen in Humankapital zu betrachten sind. Ähnlichen Mischcharakter haben die Ausgaben des Gesundheitswesens. Zum einen wird die Leistungsfähigkeit des Faktors Arbeit erhalten und gefördert. Zum anderen ist der Anspruch einer medizinisch hochwertigen Versorgung der gesamten Bevölkerung eine Folge verteilungspolitischer Überlegungen.

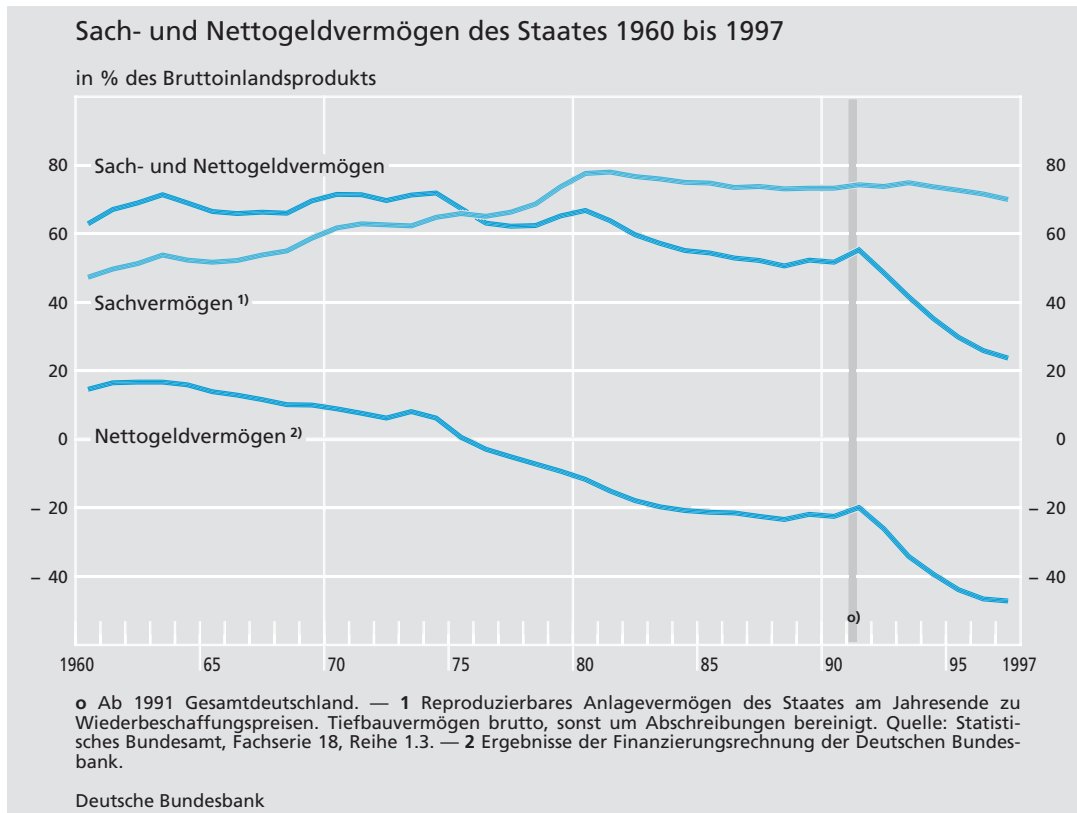
Gesetzliche Finanzierungsregel kaum operabel

Das Konzept der Bindung der Kreditaufnahme an die Investitionen ist aufgrund dieser vielfältigen Probleme kaum in eine gesetzlich fixierte Finanzierungsregel umsetzbar.

Darüber hinaus müßten aus makroökonomischer Sicht die Rückwirkungen der Finanzierungsalternativen Besteuerung und Kreditaufnahme auf die Entscheidungen der Unternehmen und der privaten Haushalte in das Kalkül einbezogen werden. Dabei ist insbesondere zu bedenken, daß staatliche Kreditaufnahme zu steigenden Zinsen führen kann, so daß zinsreagiblere private Investitionen vom Markt verdrängt werden.

Auch die haushaltspolitische Argumentation, daß eine Kreditfinanzierung der Investitionen das staatliche Reinvermögen unverändert läßt und infolgedessen die langfristige Tragbarkeit der Staatsfinanzen nicht berührt, ist nicht zuletzt wegen der derzeitigen haushaltsrechtlichen Umsetzung wenig überzeugend. So stehen der Kreditaufnahme insoweit keine „wertgleichen“ Aktiva gegenüber, als das staatliche Sachvermögen wegen des speziellen Verwendungszwecks keinen oder nur einen erheblich geminderten marktlichen Veräußerungswert besitzen kann. Auch sind die Folgekosten in Form eines erhöhten Personal- und Sachaufwands zu berücksichtigen, die den zukünftigen staatlichen Handlungsspielraum einengen. Eine quantifizierbare Rendite für die einzelnen Investitionen läßt sich kaum verlässlich berechnen und schlägt sich auch nicht direkt im Budget nieder – ganz im Gegensatz zu den Zinszahlungen für die Kreditfinanzierung der Investitionen. Unter den mittelbaren Investitionen führen die quantitativ erheblich ins Gewicht fallenden Investitionszuschüsse überhaupt nicht zu einer staatlichen Vermögensbildung. Die Rendite der von der öffentlichen Hand gewährten Darlehen liegt oftmals unter dem Marktzins;

Auch haushaltswirtschaftliche Rechtfertigung unzureichend



überdies ist hier teilweise nicht mit einem vollständigen Rückfluß zu rechnen.

Schließlich würde es das Konzept der Aufrechterhaltung des staatlichen Reinvermögens erfordern, daß von den Bruttoinvestitionen sowohl kalkulatorische Abschreibungen als auch die Veräußerungen von Sach- und Finanzvermögen abgesetzt werden. Besonders deutlich wird dies angesichts der massiven Privatisierungserlöse der letzten Jahre. So liegt im Entwurf des Bundeshaushalts 1999 der Betrag für investive Ausgaben entsprechend der Vorschrift des Artikels 115 GG zwar knapp über der mit gut 56 Mrd DM veranschlagten Nettokreditaufnahme. Unter Berücksichtigung von Verkäufen von Sachvermögen und Beteiligungen sowie von Darlehensrückflüssen ergäbe sich aber – selbst

ohne Abschreibungen gerechnet – nur noch eine Zunahme der Aktiva um knapp 24 Mrd DM. Mit anderen Worten sind in beträchtlichem Umfang konsumtive Ausgaben durch einen Rückgang des Reinvermögens des Bundes finanziert worden.

Dies gilt freilich vielfach auch für frühere Jahre und für andere Haushaltsebenen. Im längerfristigen Vergleich wird die staatliche Kreditaufnahme deshalb seit geraumer Zeit nicht mehr von einem entsprechenden Wachstum des öffentlichen Kapitalstocks begleitet. Das obenstehende Schaubild stellt für den Zeitraum von 1960 bis 1997 die Entwicklung des Sachanlagevermögens und des Nettogeldvermögens (als Saldo aus den finanziellen Forderungen und Verbindlichkeiten des Sektors Staat gegenüber den anderen volks-

Negative Entwicklung des Reinvermögens

wirtschaftlichen Sektoren) in der Bundesrepublik Deutschland dar. Danach hatte sich das Verhältnis des Sachvermögens zum BIP bis zu Beginn der achtziger Jahre erhöht und war danach tendenziell leicht rückläufig.¹¹⁾ Die Relation des Nettogeldvermögens zum BIP ist praktisch von Beginn an gesunken. Seit Mitte der siebziger Jahre war das Nettogeldvermögen aufgezehrt und wurde von einem Aufbau finanzieller Verbindlichkeiten abgelöst. Nimmt man in einer überschlägigen Betrachtung die Summe aus Sachanlagevermögen und Nettogeldvermögen als groben Indikator für das staatliche Reinvermögen,¹²⁾ so stagnierte der entsprechende Wert im Verhältnis zum BIP von 1960 bis Mitte der siebziger Jahre. Seitdem ist diese Relation deutlich gesunken. Die Norm des Artikels 115 GG und die entsprechenden Regelungen auf der Länderebene haben in den letzten Jahren sogar einen absoluten Rückgang des staatlichen Reinvermögens nicht verhindern können.

Weitere
Mängel des
Artikels 115 GG

Unabhängig von den grundsätzlichen Bedenken gegen eine investitionsorientierte Verschuldung weist der Artikel 115 GG einige institutionelle Mängel auf, die seine Wirksamkeit hinsichtlich der Befolgung fiskalischer Disziplin weiter schwächen und die ebenfalls zu dem oben beschriebenen Vermögensverzehr beigetragen haben. So stellt die Norm nur auf die im Haushaltsplan veranschlagte Nettokreditaufnahme ab, nicht aber auf die im Haushaltsvollzug realisierten Werte.¹³⁾ Auch gilt die Vorschrift nur für den Bundeshaushalt selbst, nicht aber für die Nebenhaushalte, über die beispielsweise ein beträchtlicher Teil der Kreditaufnahme zur Finanzierung der deutschen Vereinigung abgewickelt

worden ist. Schließlich ist die Ausnahmeregel im Falle einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts insofern asymmetrisch konstruiert, als der Erlaubnis zur Überschreitung der Grenze kein Gebot zur Kompensation in Zeiten der Hochkonjunktur zur Seite gestellt wurde. Immerhin ist seit 1970 im Bundeshaushalt aufgrund der Ausnahmeregelung die Nettokreditaufnahme in zehn Jahren höher als das Volumen der Investitionen veranschlagt worden.

Finanzpolitische Folgerungen

Aus der Tatsache, daß die Wachstumswirkungen öffentlicher Investitionen nicht eindeutig zu ermitteln sind und die entsprechenden haushaltsrechtlichen Regelungen problematisch erscheinen, sollte nicht auf eine untergeordnete Bedeutung dieser Ausgaben geschlossen werden. Auch Ersatzinvestitionen und Investitionen in den Umweltschutz sowie das Konsumvermögen befriedigen einen dringlichen Bedarf und bilden nicht zuletzt durch die Verbesserung der Standortfaktoren wichtige Voraussetzungen für eine ausgewogene gesamtwirtschaftliche Entwicklung.¹⁴⁾

*Dringlichkeit
der Investi-
tionen ...*

¹¹ Diese den VGR entnommenen Zahlen dürften das Gewicht des staatlichen Anlagevermögens überzeichnen, da für die Tiefbauanlagen keine Abschreibungen berechnet werden.

¹² Bisher gibt es für den öffentlichen Sektor in Deutschland insgesamt aufgrund vielfältiger Erfassungs- und Bewertungsprobleme keine Berechnung eines bilanziell verankerten Reinvermögensbegriffs. Der hier verwendete Indikator kann deshalb keine exakten Werte für das staatliche Reinvermögen liefern, er dürfte aber die längerfristige Entwicklung zutreffend nachzeichnen.

¹³ So sahen die Bundeshaushaltspläne 1993 und 1996 eine Unterschreitung der Investitionsgrenze vor, während im Haushaltsvollzug die Kreditaufnahme über dem Investitionsvolumen lag.

¹⁴ Allerdings könnte ein Teil dieses Angebots an Gütern effizienter vom privaten Sektor bereitgestellt werden.

... rechtfertigt
nicht deren
Kreditfinan-
zierung

Von dem Gesichtspunkt der Dringlichkeit investiver Ausgaben ist jedoch der Finanzierungsaspekt zu trennen. Zwar gilt grundsätzlich, daß eine Kreditfinanzierung für Investitionen eher zu rechtfertigen ist als für konsumtive Ausgaben. Doch ist es aus den vorstehend geschilderten Gründen problematisch, die Kreditfinanzierung öffentlicher Investitionen generell als unbedenklich zu betrachten, vor allem wenn diese Investitionen so weit abgegrenzt werden, wie dies in der Vorschrift des Artikels 115 GG geschieht. Hinzu kommt, daß solche Kreditfinanzierungsregeln nicht unabhängig von der grundsätzlichen finanzpolitischen Lage bewertet werden dürfen. Während sich 1970 die Bruttoverschuldung der westdeutschen öffentlichen Haushalte noch nicht einmal auf 20 % des BIP belief und für Zinszahlungen nur 1 % des BIP aufgewendet werden mußte, summierte sich die Verschuldung 1998 auf über 60 % des BIP, und die Zinszahlungen betragen annähernd 4 % des BIP. Vor diesem Hintergrund, der tendenziell auch in den anderen EU-Staaten anzutreffen ist, spricht sich die Europäische Kommission zwar für eine Stärkung der öffentlichen Investitionen in den Mitgliedstaaten aus, deren Finanzierung aber über eine Umschichtung der Staatsausgaben erfolgen sollte. Die „goldene Regel“ der Kreditfinanzierung von Investitionen biete dagegen keine Gewähr für eine tragbare Finanzlage der öffentlichen Hand und eine Kontrolle des öffentlichen Schuldenstandes.¹⁵⁾

In dem flankierend zu der Einführung der Europäischen Währungsunion geschlossenen Stabilitäts- und Wachstumspakt verpflichten sich die Mitgliedstaaten darauf, mittelfristig

eine Haushaltsposition „close to balance or in surplus“ anzustreben. Damit wird eine „Normallinie“ der Neuverschuldung ins Auge gefaßt, die nicht – wie in Artikel 115 GG – der Höhe des Investitionsvolumens entspricht, sondern etwa „bei Null“ angesiedelt ist. Dieses ehrgeizigere Ziel soll die öffentlichen Haushalte in die Lage versetzen, konjunkturbedingte Mehrbelastungen hinzunehmen, ohne daß das Defizit die im Maastricht-Vertrag vereinbarte Obergrenze von 3 % des BIP überschreitet. Zugleich entspricht es der Notwendigkeit, die gegenwärtig zu hohen Schuldenstände und Zinsverpflichtungen im Verhältnis zum BIP zu reduzieren. Insbesondere ist auch den sich langfristig abzeichnenden Belastungen der öffentlichen Haushalte Rechnung zu tragen, die sich vor allem aus der demographischen Entwicklung ergeben. So könnte die stark wachsende Belastung künftiger Generationen durch die Bildung staatlichen Sachvermögens begrenzt werden, das nicht kreditfinanziert ist. In jüngster Zeit zu verzeichnende Bestrebungen, Investitionsausgaben von dem Postulat des mittelfristigen Haushaltsausgleichs auszunehmen, sind durch haushaltswirtschaftliche und wachstumspolitische Gründe nicht ausreichend zu rechtfertigen. Sie würden vielmehr die Ziele des Stabilitäts- und Wachstumspakts verwässern und die notwendigen Schritte zu einer dauerhaften Gesundung der Staatsfinanzen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion erschweren.

Kreditfinanzierung der Investitionen würde Ziele des Stabilitäts- und Wachstumspakts gefährden

¹⁵ Vgl.: KOM(98) 682 endg., Mitteilung der Kommission „Öffentliche Investitionen im Rahmen der wirtschaftspolitischen Strategie“ vom 2.12.1998.

Investitionen der Gebietskörperschaften

in Mrd DM

	1988	1989	1990	1991 1)	1992	1993	1994	1995	1996	1997 p)	1998 ts)
I. Finanzstatistische Abgrenzung											
1. Sachinvestitionen											
Bund	7,68	7,99	8,53	11,01	13,78	12,48	12,02	12,23	11,99	12,17	13,54
Länder	11,92	12,75	13,40	18,68	20,21	19,50	19,78	19,86	19,54	18,92	18,16
Gemeinden	38,63	41,49	44,81	60,89	73,31	71,48	67,88	64,84	59,96	56,30	54,96
Gebietskörperschaften zus.	58,23	62,23	66,73	90,58	107,30	103,45	99,68	96,93	91,49	87,40	86,67
2. Mittelbare Investitionen											
a) Darlehen											
Bund	6,10	6,19	7,49	6,93	7,17	11,12	15,32	14,11	10,16	11,29	6,74
Länder	5,84	5,30	5,18	5,57	6,33	6,47	6,35	6,23	5,74	5,16	4,50
Gemeinden	0,97	1,06	1,49	1,60	1,87	1,81	1,77	1,52	1,46	1,17	0,93
Sondervermögen	3,56	3,73	6,50	11,44	11,79	9,60	11,30	10,62	9,47	10,81	13,40
Gebietskörperschaften zus.	16,47	16,27	20,66	25,53	27,17	28,99	34,74	32,49	26,84	28,43	25,56
b) Zuschüsse											
Bund	9,76	9,76	10,27	17,38	21,86	20,21	13,88	14,20	11,59	9,87	14,01
Länder	8,47	9,31	10,76	20,04	22,64	22,93	23,92	24,98	25,54	25,09	23,66
Gemeinden	2,33	2,57	2,72	3,31	3,80	4,37	4,66	4,78	4,88	4,74	4,48
Gebietskörperschaften zus.	20,56	21,63	23,74	40,73	48,30	47,51	42,45	43,95	42,01	39,70	42,15
c) Beteiligungen											
Bund	1,24	1,33	1,29	1,69	1,64	1,32	1,95	1,42	1,49	1,41	1,33
Länder	0,79	0,80	0,98	1,89	1,90	1,90	0,91	1,54	3,75	1,66	3,27
Gemeinden	1,37	1,11	1,23	1,43	2,36	2,47	2,17	2,61	1,94	1,80	2,20
Sondervermögen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,25	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Gebietskörperschaften zus.	3,40	3,24	3,51	5,02	5,90	5,94	5,02	5,57	7,18	4,86	6,80
d) Mittelbare Investitionen zus.											
Bund	17,10	17,28	19,04	26,00	30,67	32,64	31,15	29,74	23,25	22,57	22,08
Länder	15,10	15,41	16,92	27,50	30,88	31,30	31,17	32,75	35,04	31,91	31,43
Gemeinden	4,67	4,73	5,44	6,34	8,03	8,65	8,60	8,90	8,28	7,71	7,61
Sondervermögen	3,56	3,73	6,50	11,44	11,79	9,85	11,30	10,62	9,47	10,81	13,40
Gebietskörperschaften zus.	40,42	41,14	47,91	71,28	81,37	82,44	82,21	82,01	76,04	72,99	74,51
3. Investitionen insg.											
Bund	24,78	25,27	27,57	37,01	44,45	45,12	43,17	41,96	35,24	34,74	35,63
Länder	27,02	28,16	30,32	46,18	51,09	50,80	50,95	52,60	54,57	50,84	49,58
Gemeinden	43,29	46,22	50,24	67,23	81,34	80,13	76,48	73,75	68,24	64,01	62,57
Sondervermögen	3,56	3,73	6,50	11,44	11,79	9,85	11,30	10,62	9,47	10,81	13,40
Gebietskörperschaften insg.	98,65	103,37	114,64	161,86	188,67	185,89	181,90	178,94	167,53	160,39	161,18
II. VGR-Abgrenzung											
Bruttoinvestitionen	47,82	51,42	54,43	73,23	85,03	84,43	84,11	79,05	74,36	67,79	65,99
Abschreibungen	14,10	14,94	16,00	19,30	21,05	22,59	23,53	24,48	25,06	25,54	25,97
Nettoinvestitionen	33,72	36,48	38,43	53,93	63,98	61,84	60,58	54,57	49,30	42,25	40,02

1 Ab 1991 einschl. Beitrittsgebiet.

Deutsche Bundesbank